

Autonomia do Ministério Público: iniciativa do processo legislativo

Fábio Konder Comparato (*)

Consulta

A Associação Paulista do Ministério Público, justamente preocupada com a aplicação a ser dada aos novos textos constitucionais que regulam a organização do Ministério Público, na União e nos Estados, e tendo em vista a instauração de litígios judiciais sobre a questão específica da competência desse órgão público, faz-me a honra de solicitar um parecer *pro veritate* acerca dos seguintes pontos:

1 – A proposta orçamentária elaborada pelo Ministério Público com fundamento na norma do art. 127, § 3º da Constituição Federal e no art. 93 da Constituição do Estado de São Paulo, ainda que enviada ao órgão legislativo por intermédio do Executivo, pode ser por este alterada?

2 – Tem o Ministério Público a iniciativa privativa das leis que fixem ou aumentem a remuneração dos seus membros e a de seus funcionários do quadro auxiliar?

Parecer

1 – No direito contemporâneo, ninguém mais contesta que a interpretação de normas constitucionais apresenta uma especificidade marcante, em relação à de outras normas jurídicas em geral. *We must never forget that it is a constitution we are expounding.* A célebre advertência do *Chief Justice* Marshall, ao prolatar, em nome do Supremo Tribunal Federal norte-americano, o acórdão do caso *McCulloch vs. Maryland*, em 1819, foi a primeira e continua sendo a melhor justificativa dessa especificidade hermenêutica. A Constituição não é um diploma normativo igual aos outros, mas bem ao contrário, aquele que dá validade a todos os demais; ela é o sistema fundante da ordem jurídica nacional em sua totalidade. Não é, pois, logicamente admissível que o

(*) Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – SP e Doutor em Direito da Universidade de Paris

Nota de Redação

Este Parecer foi apresentado pelo Prof. Fábio Konder Comparato, sob solicitação da Associação Paulista do Ministério Público, logo após a promulgação da Constituição de 1988. O Conselho Deliberativo e Redacional da Revista *"Justitia"* resolveu publicá-lo, por dizer respeito a relevantes aspectos da autonomia do Ministério Público.

sentido e o alcance de suas normas possa ser entendido da mesma maneira que o das leis às quais empresta validade; ou que o conteúdo e a força vinculante das normas constitucionais possa ser obtido com o emprego do mesmo método de raciocínio que usa para a compreensão das normas jurídicas fundadas na Constituição.

Não é, pois, supérfluo iniciar a exposição de uma opinião jurídica sobre o problema proposto na consulta, pela indicação dos princípios hermenêuticos que parecem os mais adequados a justificar a argumentação a ser desenvolvida

I – Os princípios hermenêuticos

2 – São três os princípios que, em meu entender, melhor justificam a interpretação a ser desenvolvida na segunda parte deste parecer: o da concretização, o da unidade sistemática e o da harmonização funcional.

Vejamos.

a – O princípio da concretização

3 – É de imediata verificação que as normas constitucionais apresentam um grau de generalidade e abstração muito maior do que o das demais normas jurídicas. Elas expressam princípios e não regras de aplicação; apontam para objetivos, sem indicar os meios próprios a alcançá-los; declaram direitos e garantias, sem pormenorizar seu conteúdo ou regular o processo necessário à sua realização; criam órgãos sem especificar sua competência, ou, inversamente, impõe ao Estado o desempenho de funções sem individuar o órgão público que deve exercê-las.

Dessa realidade incontestável decorre o princípio de que toda interpretação constitucional é, em maior ou menor grau, uma construção jurídica. Aqueles que têm o poder-dever de interpretar a Constituição não podem se limitar a verificar, pura e simplesmente, o significado visível e diretamente inteligível de suas normas, mas devem, em certo sentido, completá-las e acabar de preenchê-las, de modo a permitir a sua aplicação ao caso concreto decidendo.

Dai resulta o fato, igualmente incontestado – ainda que largamente abafado – de que todo sistema constitucional é composto não só do conjunto das normas constitucionais expressas no texto maior, mas também de uma série, mais ou menos densa – conforme a reiteração das decisões havidas – de normas que uma certa doutrina denomina subconstitucionais: vale dizer, de

explicitações construtivas que a jurisprudência – judicial, administrativa ou parlamentar – vai acrescentando à Constituição.⁽¹⁾

De onde haver-se sustentado que uma coisa é a exposição e a análise, ainda que crítica, do sistema constitucional; outra coisa é a interpretação da Constituição. É, se se preferir, a distinção que se pode estabelecer entre exegese e interpretação. A interpretação supõe um problema, uma dúvida concreta, um caso a decidir. Ela representa sempre uma concretização.⁽²⁾ Nesse sentido – seja-me permitido acrescentar – a melhor contribuição doutrinária ao aplicador da norma constitucional é dada pelo parecer sobre casos concretos e não pelo comentário abstrato do texto.

b – O princípio da unidade, ou da interpretação sistemática

4 – A exigência lógica de se considerar a lei como um todo sistemático, ao invés de decompô-la em significados normativos independentes uns dos outros, já era consciente à argúcia jurídica romana, desde a época imperial. A sentença sempre lembrada de Celso, de que *incivile est, nisi tota lege perspecta, una aliqua particula eius proposita indicare vel respondere* (D. 1, 3, 24), é disso a melhor prova.

Em matéria constitucional, porém, esse princípio é mais imperioso, porque a Constituição apresenta sempre uma unidade funcional superior à de todas as leis ou códigos. As leis podem ser múltiplas e os códigos, vários; mas a Constituição é sempre uma só. Ela expressa a unidade do Estado e do povo, em determinado território. É ela que funda a ordem jurídica como um todo sistemático. Ora, esse conjunto normativo fundante de toda a ordem jurídica não pode ser incoerente em sua essência, ainda que expresse contradições em sua aparência textual. É nesse sentido, aliás, que a Constituição subsiste muito menos como um texto do que como uma realidade metaverbal. De onde a plena admissibilidade de Constituições não-escritas.

Dessa unidade essencial de toda Constituição decorre a verdadeira impossibilidade lógica de se interpretar, isoladamente, qualquer de seus

(1) cf. ENRIQUE ALONSO GARCIA, "La Interpretación de la Constitución", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, págs. 11 segs. Não posso, porém, concordar com a afirmação do autor de que a doutrina também cria essas "normas subconstitucionais". Há muito que os juristas perderam o *jus respondendi*. Suas opiniões não são vinculantes para o órgão público dotado de poder jurisdicional.

(2) É a tese vigorosamente defendida pelo Professor KONRAD HESSE, antigo juiz do Tribunal Constitucional da República Federal Alemã. cf. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 15ª ed., Heidelberg, C.F. Müller, 1985, n.º 60 e segs.

dispositivos. A sentença de Celso, transposta para o âmbito constitucional, já não se entende como mera regra interpretativa. Ela é a expressão de uma verdade lógica. Está, por assim dizer, no plano do ser e não no do dever ser.

Tarefa preliminar do intérprete de um texto constitucional, por conseguinte, é a de identificar o campo ou âmbito normativo no qual se insere o problema proposto⁽³⁾; campo normativo esse que costuma ser formado por várias normas, do mesmo ou de vários capítulos, agrupando um ou mais de um instituto jurídico⁽⁴⁾.

Essa idéia de ligar o caso decidendo a institutos constitucionais, de resto, é um dos aspectos do trabalho de concretização hermenêutica que acima se assinalou. O direito vivo não é composto de normas, mas antes de realidades sociais normatizadas, cada qual com sua própria identidade.

No contexto constitucional, os institutos jurídicos são regulados por normas que não se encontram, sempre, agrupadas no mesmo capítulo. De onde a exigência lógica de o intérprete recompor, previamente, o desenho normativo do instituto ou dos institutos aos quais se reporta o caso decidendo, antes de procurar a solução do problema jurídico.

c – O princípio da harmonização funcional

5 – Se a unidade sistemática da Constituição, no plano meramente estático – ou seja, da compatibilidade lógica de seus institutos –, representa um dos seus postulados interpretativos, o outro postulado, geminado a este, é o da congruência dinâmica, isto é, o fato de que todos esses institutos constitucionais se harmonizam em sua atuação concreta.

Com efeito, não são apenas os Poderes-órgãos que se apresentam harmônicos entre si (Constituição Federal, art. 2^a). São todas as funções estatais – dentro ou fora do mesmo órgão –, todas as atividades privadas, bem como umas perante as outras.

(3) É o que K. HESSE denomina *Normbereich*, em oposição ao "programa normativo" (*Normprogramm*), que resulta da pura exegese textual de normas isoladas (op. cit. n.º 68 e 69).

(4) A noção de instituto jurídico, como sabido, foi forjada por Savigny, no quadro de sua concepção orgânica do Direito, e, a seguir, retomada por todos os juristas que, em maior ou menor grau, aceitaram essa concepção, como Jhering, na Alemanha, M. Hauriou, na França e Santi-Romano, na Itália. O normativismo positivista deste século, ao rejeitar essa visão do Direito, reduziu-o a uma realidade meramente ideal ou lógica, destacada da vida social concreta. O método positivista de interpretação aparece, assim, como intencionalmente "puro", ou seja, avesso a toda e qualquer consideração de ordem sociológica ou axiológica. Em matéria constitucional, esse "purismo" é cego à realidade política, que representa a substância vital de toda Constituição.

Não se cuida aqui, como entenderam, a meu ver erroneamente, os juristas alemães⁽⁵⁾, de compatibilizar bens ou valores, de modo abstrato, mas, sim, de harmonizar funções e atividades, em vista da realização das grandes finalidades constitucionais. As Constituições contemporâneas já não são simples distribuidoras de competência, organizando o Estado como entidade neutra e arbitral perante os conflitos da sociedade civil. Muito ao contrário, elas se apresentam como imposições de finalidades coletivas, como programas de transformação ou aperfeiçoamento social, vinculantes tanto para os órgãos públicos quanto para as pessoas privadas. Assim, na Constituição brasileira de 1988, os objetivos fundamentais expostos em seu art. 3^a, dirigem e orientam a vida nacional. São eles, pois, os critérios supremos de inteligência do texto constitucional e de interpretação concreta dos problemas a serem solucionados.

Em consequência, toda vez que se suscitar uma aparente contradição de normas, ou um conflito de atuação de institutos constitucionais, deve o intérprete superar o problema pelo exame da função respectiva de um e de outro, à luz dos objetivos fundamentais da Constituição e dos princípios finalísticos por ela estabelecidos em certos campos determinados, como o da ordem econômica (art. 170).

Expostos, assim, os princípios hermenêuticos que me parecem os mais adequados para a análise e solução do problema proposto na consulta, passo a expor a minha interpretação.

II – O Poder de iniciativa legislativa do Ministério Público

6 – Com o problema proposto na consulta, encontramos-nos diante de uma clássica exigência de criação de norma subconstitucional, como acima referi. De um lado, deve o intérprete aplicar o texto constitucional sem nenhum apoio em precedentes válidos, tendo em vista que a disposição normativa a ser interpretada não constava das Constituições precedentes, nem houve tempo hábil, desde a promulgação da atual Carta Magna, para que se pudesse formar uma jurisprudência sobre a questão. Em segundo lugar, a norma a ser aplicada contém expressões que, pela sua abstração e generalidade, não comportam uma exegese unívoca. O Supremo Tribunal Federal, por conseguinte, irá desempenhar, nessa matéria, o seu indeclinável dever de criação do direito, dentro da moldura constitucional. E as presentes reflexões pretendem servir, mo-

(5) cf. K. HESSE, op. cit., n.º 72; KLAUS STERN, "Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana", Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pág. 293 e segs.

destamente, de subsídio a essa tarefa criadora de nossa mais alta Corte de Justiça.

Mas o trabalho interpretativo, como também assinalai, deve iniciar-se com o esforço preliminar de delimitação do campo institucional, onde se situa o caso decidendo; sem o que, fica comprometida a unidade orgânica da Constituição.

Como qualificar, afinal, o problema proposto na consulta? Cuida-se de definir, abstratamente, a competência do Ministério Público; de cotejá-la com a do Presidente da República; ou de fixar as regras do processo legislativo? Parece evidente que nenhuma dessas matérias, consideradas em si mesmas, enfoca com inteireza e precisão o caso a decidir. O único instituto, capaz de combinar todas essas séries de normas constitucionais, em função da questão concretamente posta, é o orçamento fiscal – da União ou dos Estados. É, deveras, na votação do orçamento fiscal, pelo órgão legislativo, que se põem, conjuntamente, as questões referentes ao processo de produção das leis e ao direito de iniciativa constitucional dos diferentes Poderes ou órgãos públicos. E é no quadro orçamentário que devem ser resolvidas as aparentes contradições normativas, sempre à luz dos objetivos e valores fundamentais da ordem constitucional.

7 – Não se pode, pois, subordinar o poder de iniciativa legislativa às regras próprias do processo orçamentário, nem estas àquele. A função desses institutos é diversa e não suporta amálgamas ou confusões.

O poder de iniciativa de leis, de modo geral, visa a garantir a autonomia de seu titular. “Sem esta atribuição”, escreveu o nosso Marquês de São Vicente, “ou desde que ela fosse exclusiva de um desses ramos do poder (o Legislativo, pelas suas duas Casas, e o Executivo), os outros ficariam enervados e dependentes de uma vontade e impulsão estranha. Sem ela não há meio eficaz de reformar os abusos, nem emulação nobre, respeito, força e dependência recíproca”⁽⁶⁾. Posteriormente a essas reflexões de nosso maior juspublicista do Império, percebeu-se que a garantia da autonomia de certos Poderes, para ser completa, exigia a exclusividade do direito de iniciativa em certas matérias. Mas a essência da razão exposta em comentário à nossa primeira Carta Constitucional é muito clara: sem o poder de iniciativa legislativa, não há autonomia política.

Já, o instituto do orçamento público obedece a outros princípios, em função de outros objetivos. A peça orçamentária, qualquer que ela seja – or-

(6) Dr. JOSÉ ANTONIO PIMENTA BUENO, “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1958, nº 168.

çamento plurianual, ou os diferentes orçamentos anuais (o orçamento fiscal, o das empresas estatais e o da seguridade social) – é um todo unitário e coerente, não uma coleção de verbas coladas umas às outras. Por isso mesmo, a iniciativa exclusiva da peça orçamentária é medida destinada a preservar essa unidade sistemática, não a garantir a autonomia ou a preeminência do poder proponente. Em rigor de boa lógica, a Constituição brasileira, ao invés de atribuir a iniciativa exclusiva dos orçamentos ao Poder Executivo (art. 165), poderia perfeitamente deferi-la ao Presidente de qualquer das Casas do Congresso ou a uma comissão deste. No quadro constitucional norte-americano, como se sabe, o Executivo não tem o poder de iniciativa das leis e os projetos de orçamento são compostos diretamente no Congresso. Desde que se preserve a unidade de elaboração e proposta, a identidade do proponente é questão secundária.

Do mesmo modo, é paralogismo evidente pretender-se que o poder de iniciativa próprio de certos Poderes ou órgãos públicos, naquilo que entende com a matéria financeira, é afastado pelo princípio do equilíbrio orçamentário. Quando a Constituição atribui a cada um dos Poderes clássicos do Estado – o Executivo (art. 61, § 1º, II), o Legislativo (arts. 51, IV e 52, XIII) e o Judiciário (art. 96, II, b) – a iniciativa de criação de cargos, com a fixação dos respectivos vencimentos, não está excepcionando ou contrariando a norma limitadora de gastos públicos com vencimentos do pessoal ativo ou inativo desses Poderes (art. 169). Ao contrário, em cada um daqueles dispositivos ressalvam-se, expressamente, “os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”.

É que a função do direito de iniciativa é bem outra: é, como se disse, a de preservar a autonomia política do seu titular. Com efeito, como se poderia, em boa lógica, sustentar a independência de cada um daqueles Poderes (art. 2º), se o Executivo pudesse interferir na criação de cargos judiciários, ou se o Congresso tivesse o arbítrio de criar cargos no quadro funcional da presidência da República, ou de fixar-lhes os vencimentos?

Deve-se, pois, distinguir, em matéria orçamentária, de um lado, as iniciativas próprias de certos órgãos ou Poderes, no que concerne à sua organização interna, e, de outro, a prerrogativa, deferida ao Poder Executivo, de elaborar, de modo coerente e unitário, a peça orçamentária, levando em conta todas as propostas formuladas pelos diferentes órgãos dotados de iniciativa própria, e de apresentar o projeto de orçamento assim composto ao órgão Legislativo, para aprovação final.

8 – Estabelecido esse indispensável discrição preliminar, discutamos agora o cerne do problema, qual seja, o conjunto de poderes do Ministério Público no tocante à questão de vencimentos.

Que o Ministério Público seja hoje dotado, constitucionalmente, de poderes próprios de iniciativa, em matéria de leis, não é extraordinário. A Constituição de 1988 deu a esse órgão uma posição de maior autonomia, relativamente às anteriores Cartas políticas. Assim é que, no regime constitucional imediatamente precedente, o Ministério Público era regulado no capítulo do Poder Executivo (arts. 94 a 96), juntamente com os Ministros de Estado, as Forças Armadas e os funcionários públicos da União, de modo geral. Hoje, o Ministério Público é considerado como exercendo uma função essencial à Justiça, sem vinculação com nenhum dos Poderes estatais. A independência funcional foi erigida em um dos seus princípios institucionais (art. 127, § 1º). Compete-lhe, doravante, “propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares”, bem como provê-los por concurso (mesmo artigo, § 2º). O Procurador-Geral da República, que antes era livremente nomeado e exonerado pelo Presidente da República (Constituição de 1967-69, art. 95), deve agora provir dos quadros da carreira, sendo nomeado por prazo certo e não podendo ser destituído, a não ser mediante autorização prévia do Senado Federal (na esfera federal), ou do órgão legislativo, na estadual; em ambas as hipóteses mediante deliberação por maioria absoluta (Constituição de 1988, art. 128 §§ 1º a 4º).

A iniciativa legislativa, em assuntos de seu próprio interesse, é o corolário natural dessa posição de independência do Ministério Público, pois, como se viu, aquela prerrogativa é um instrumento tradicional de preservação da autonomia do seu titular.

Nem se argumente, em contrário a esse entendimento, com a norma que atribui ao Presidente da República a iniciativa privativa da lei que disponha sobre a organização do Ministério Público (art. 61, § 1º, II, “d”). Dizer-se que esse dispositivo tolhe a autonomia do Ministério Público é o mesmo que afirmar-se que o poder de iniciativa privativa do Presidente da República para a lei de organização judiciária (mesmo artigo, § 1º, II, “b”) torna o Poder Judiciário dependente do chefe do Executivo. Ainda aí, o que se teve em mira foi a atribuição unitária da proposta legislativa à iniciativa de um só sujeito, levando-se em conta a diversidade dos ramos do Ministério Público da União (art. 128, I). Mas isso, obviamente, não suprime o poder próprio do Ministério Público de “propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares” (art. 127, § 2º). Note-se que, quanto a essa matéria, a proposta oriunda do Ministério Público é dirigida diretamente ao Legislativo. Como salientou Pontes de Miranda em comentário a dispositivo análogo da anterior Constituição, referente ao Judiciário, “qualquer remessa por intermédio do Poder Executivo será extraconstitucional, em escusado gesto de cortesia”⁽⁷⁾.

(7) “Comentários à Constituição de 1967”, com a emenda nº 1, de 1969, I, III, 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970, pág. 166.

9 – A Constituição, afinal, dotou o Ministério das prerrogativas de autonomia funcional e administrativa (art. 127, § 2º).

O que significa isso?

Autonomia, ensinou João Mendes Júnior em seu estilo ático, “significa direção própria daquilo que é próprio”. E acrescentou: “somente por extensão, puramente metafórica, é que se costuma atribuir a Autonomia a quem, por ação própria, dirige aquilo que não lhe é próprio”⁽⁸⁾. E Sampaio Dória, outro grande mestre das Arcadas nos velhos tempos, enfatiza: “Retire-se da autonomia a idéia de autodeterminação ou governo próprio e competência própria, mas que lhe fixam, e nada mais sobrará. São os seus dois elementos essenciais e irreduzíveis: as raíais invioláveis em que lhe circunscrevem a ação, e o poder de agir livremente dentro dessas raíais”⁽⁹⁾.

Ora, essa autonomia administrativa e funcional do Ministério Público – como direção própria daquilo que lhe é próprio – traduz-se, no plano financeiro, pela prerrogativa desse órgão público de elaborar sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (Constituição, art. 127, § 3º). Não precisou o constituinte repetir, neste passo, a expressão “autonomia financeira”, empregada em relação ao Poder Judiciário (art. 99), porque a idéia já está contida, por inteiro, na norma do art. 127, § 3º. O Judiciário, tal como o Ministério Público, não conta com recursos financeiros próprios. Mas, na elaboração da proposta orçamentária global, ambos esses órgãos têm a iniciativa exclusiva de delimitarem os recursos necessários a atender às próprias despesas. O Executivo, incumbido de compor o projeto final de orçamento, está constitucionalmente obrigado a respeitar essas propostas parciais exclusivas, dentro dos limites gerais fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, segundo determina a Constituição.

Entre esses limites constitucionais encontra-se o referente à despesa com pessoal ativo e inativo (art. 169). A Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989, que dispôs sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, determinou que tal despesa não tivesse aumento superior à variação do índice oficial de inflação em relação aos créditos correspondentes no orçamento de 1989, respeitado o limite estabelecido no artigo 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Respeitado esse limite, o Ministério Público (tal como o Judiciário, aliás) tem o poder exclusivo de elaborar a sua proposta orçamentária, sendo vedado ao Executivo alterá-la, ainda que minimamente.

(8) “Noções Ontológicas de Estado, Soberania, Autonomia, Federação, Fundação”, São Paulo, Ed Saraiva, 1960, págs. 71 e 73.

(9) “Autonomia dos Municípios”, em Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. 24, pág. 419 e segs.

10 – Discutamos, agora, duas dificuldades especiosas que poderiam ser levantadas contra o poder de iniciativa do Ministério Público em matéria orçamentária.

A primeira delas diz respeito à proposta de criação de cargos

Enquanto a norma do art. 127, § 2º da Constituição atribui ao Ministério Público o poder-dever de propor ao Legislativo “a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares”, sem maiores especificações, o art. 96, II, “b”, reserva ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça “propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169, a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juizes que lhe forem vinculados”. Quer isto dizer que, diversamente do que ocorre com o Judiciário, o Ministério Público não possui a atribuição constitucional de propor os vencimentos correspondentes aos cargos da carreira?

É obvio que não.

O vencimento faz da definição de cargo público, juntamente com a denominação própria, o número certo e as atribuições correspondentes.⁽¹⁰⁾ Confirmam-se, a esse respeito, as disposições dos arts. 2º, 3º, 4º, 6º e 7º do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União (Lei nº 1.711, de 28.10.1952). Por conseguinte, a proposta de criação de cargos públicos que não contemplasse o seu estipêndio seria evidentemente inepta, por lacunosa em elemento essencial à sua definição.

Como se percebe, não precisava o constituinte dizer que quem tem o poder de propor a criação de cargos tem também, implicitamente, o poder de propor a sua remuneração. Saliente-se, de resto, que se o Ministério Público não tivesse essa atribuição de fixar o vencimento dos cargos de seus membros e dos funcionários incumbidos dos serviços auxiliares, a sua proclamada autonomia funcional e administrativa seria puramente retórica, sem nenhuma efetividade. O Ministério Público não teria a “direção própria daquilo que lhe é próprio”, na expressão lapidar de João Mendes Júnior.

Saliente-se, mais uma vez, que, no exercício desse seu poder constitucional de iniciativa para a criação de cargos, o Ministério Público dirige-se

(10) I BRANDÃO CAVALCANTI define cargo público como “aquele criado como tal pela lei e para o qual tenha sido consignado pelo poder competente o necessário crédito ou estipulada outra forma de remuneração” (“Tratado de Direito Administrativo”, 3ª ed., 1956, t. IV, pág. 123). E HELY LOPES MEIRELLES conceitua-o como “o lugar instituído na organização do funcionalismo, com denominação própria, atribuições específicas e estipêndio correspondentes, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei” (“Direito Administrativo Brasileiro”, 4ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1976, pág. 381).

diretamente ao Poder Legislativo, sem passar pela intermediação do Executivo que, à toda evidência, nada tem a ver com o assunto. Coloca-se aqui, aliás, a mesma exigência de dupla manifestação legislativa, que existe em matéria de tributos. Não pode haver pagamento de vencimentos relativos a cargos, sem correspondência a verbas orçamentárias aprovadas; e o orçamento não pode consignar verbas para pagamento de vencimentos correspondentes a cargos que não foram, anteriormente, criados por lei.

11 – A segunda especiosidade a ser refutada, nessa matéria, concerne à questão do aumento de vencimentos dos cargos já criados.

A Constituição não explicita que o Ministério Público tem a iniciativa exclusiva, em matéria de aumento de vencimentos dos seus membros e dos titulares de cargos em serviços auxiliares. Em contraste, o art. 61, § 1º reconhece que são de iniciativa privativa do Presidente da República “as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração”.

Estaremos, aí, diante de regimes diferentes, ou autonomias de diversa qualidade? Certamente não.

Não é mister grande esforço de raciocínio ou argumentação para perceber que a proposta de aumento de vencimentos de cargos já criados é algo, administrativa e financeiramente, menos importante ou abrangente do que o poder de propor, com exclusividade a criação de cargos públicos. Ora, quem pode o mais está, de pleno direito, habilitado a querer e dispor sobre o menos.

A conclusão em sentido contrário, além de incongruente, importa em quebrar o sistema constitucional de divisão de Poderes, ou de autonomia funcional dos órgãos públicos.

Com efeito, qual o fundamento político ou constitucional para que o Executivo ou o Legislativo interfiram na decisão de matéria própria de um órgão público que não lhes é subordinado? Escusa lembrar que o art. 61, § 1º, II, letra “a” não autoriza o Presidente da República a propor medida alguma referente a vencimentos de funcionários que não pertencem aos quadros do Executivo.

Aliás, esse tipo de argumento, fundado em aparente lacuna do texto constitucional, acaba provando demais. Tomemos, por exemplo, o Poder Legislativo, nas duas Casas do Congresso. Nem o art. 51, IV nem o art. 52, XIII atribuem, explicitamente à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal o poder de determinar o aumento de vencimento de seus funcionários respectivos. Em ambos os textos, fala-se apenas no poder de fixação de sua remuneração. Decorreria daí, porventura, que as Casas do Congresso estariam impedidas de votar o aumento de vencimentos de seus

funcionários? Teria sentido o Presidente da República arrogar-se o direito de alterar o padrão de estípcndio dos empregados públicos do Congresso?

Não pode, pois, subsistir nenhuma dúvida séria sobre o assunto. O poder de iniciativa das leis que aumentem os vencimentos do Ministério Público, tanto no quadro de seus membros, quanto no de seus funcionários auxiliares, é privativo do próprio Ministério Público. Ele está contido na norma do art. 127, § 2º, da Constituição Federal, bem como no correspondente dispositivo do art. 92, IV da Constituição do Estado de São Paulo. Ele decorre do princípio de independência funcional do Ministério Público, perante o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (arts. 127, § 1º da Constituição do Estado de São Paulo).

No exercício dessa sua prerrogativa constitucional, o Ministério Público deve dirigir-se diretamente ao órgão legislativo. Contraria a sistemática de organização de poderes da Constituição de 1988 exigir que essa proposta de lei chegue ao Legislativo pelo canal intermediário do Poder Executivo. A única mediação necessária do Executivo é em matéria de composição dos orçamentos anuais. Mas, ainda aí, a proposta orçamentária emanada do Ministério Público – e que, no caso de aumento de vencimentos, já supõe lei votada e promulgada – não pode ser alterada pelo Executivo, ao elaborar o projeto final de orçamento, desde que respeitadas tenham sido as limitações impostas pela lei de diretrizes orçamentárias.

É a interpretação que me parece decorrer da melhor inteligência do problema suscitado, à luz do sistema constitucional brasileiro.